ВІДГУК

офіційного опонента на дисертацію Генсіровського Євгена Олександровича «Адміністративно-правові засади державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Інфраструктура є основою економічного зростання, суспільного добробуту та стратегічної стійкості держави. Ефективне функціонування транспортної, енергетичної, соціальної та цифрової інфраструктури забезпечує безперебійне надання публічних послуг, сприяє залученню інвестицій і підвищує конкурентоспроможність економіки. Водночас потреба у відновленні та модернізації інфраструктурних об'єктів значно перевищує можливості держави здійснювати такі проекти самостійно в межах наявних фінансово-організаційних інструментів.

У такій ситуації модель державно-приватного партнерства виступає ефективним засобом поєднання зусиль держави та бізнесу задля реалізації суспільно важливих проектів. Водночас впровадження державно-приватного партнерства вимагає надійного нормативного регулювання, злагодженого функціонування суб'єктів публічного управління та чітких механізмів оцінки ефективності.

Саме цим аспектам присвячене дисертаційне дослідження Генсіровського Євгена Олександровича «Адміністративно-правові засади державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів», яке є своєчасним, глибоко опрацьованим та значущим як у теоретичному, так і в прикладному вимірах.

Актуальність теми дисертаційної роботи підкреслюється її безпосереднім зв'язком із виконанням завдань Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015); Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, (затвердженої постановою

загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р.); Національної економічної стратегії на період до 2030 року (затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179). Тема відповідає пріоритетному напряму «Удосконалення адміністративної діяльності суб'єктів владних повноважень» Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26 березня 2021 року №12-21.

Комплексність і системність наукового підходу здобувача підтверджується використанням різноманітних методів наукового аналізу, що дало змогу глибоко дослідити адміністративно-правові засади державно-приватного партнерства у сфері реалізації інфраструктурних проектів. Використаний дисертантом методологічний інструментарій забезпечив всебічне охоплення теми, поєднання теоретичних положень із практичними аспектами правозастосування.

Дисертаційна робота, підготовлена Є.О. Генсіровським, вирізняється системним підходом до вивчення предмета дослідження. Структура роботи чітко відповідає поставленим меті та завданням, що забезпечує послідовний і логічний розгляд усіх визначених автором проблемних питань.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове розв'язання наукового завдання, пов'язаного із визначенням адміністративно-правових засад державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків.

Важливе теоретико-методологічне значення має сформульоване дисертантом поняття державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів в якості юридично оформленої, довгострокової співпраці між суб'єктом публічного права (органами державної влади, місцевого самоврядування, державними чи комунальними установами) та суб'єктами приватного права (фізичними або юридичними особами), що

здійснюється на договірній основі з метою реалізації інфраструктурних проектів, важливих для держави та суспільства, із розподілом ризиків, ресурсів, відповідальності та збереженням державного контролю (стор. 43).

Заслуговує на увагу запропонований здобувачем підхід до визначення сутності державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів як адміністративно-правової категорії, зокрема встановлено, що характерною рисою таких правовідносин є поєднання публічного та приватного інтересів у процесі досягнення спільних цілей взаємодії держави та бізнесу. Створюючи та заохочуючи такі публічно-приватні партнерські відносини, держава удосконалює ефективність методів адміністрування у сфері господарювання, делегуючи функції управління державною власністю суб'єктам приватного права, які, у свою чергу, користуючись державними активами та гарантіями, активно використовують організаційно-управлінські важелі впливу на суспільні відносини у галузі функціонування виробництва, залучають інвестиції у бізнес-проекти, мінімізують ризики підприємницької діяльності тощо (стор. 85).

Варто погодитися із висновком дисертанта щодо необхідності конкретизації на підзаконному рівні норми, визначеної частиною 2 статті 21 Закону України «Про державно-приватне партнерство», шляхом нормативного закріплення єдиної типової форми звітування приватного партнера перед державним партнером щодо результатів реалізації інфраструктурного проекту, з визначенням у звіті: а) обсягів та якості виробленої продукції, виконаних робіт чи наданих послуг, в рамках реалізації інфраструктурного проекту; б) кількості нових робочих місць, створених за підсумками запровадження інфраструктурного проекту; в) обсягів впровадження інноваційних технологій, використання матеріалів, техніки та обладнання вітчизняного виробництва; г) впливу об'єкта інфраструктури на якість навколишнього природнього середовища тощо (стор. 199).

Логічним є висновок автора у контексті підкреслення значення спеціальних та галузевих принципів проаналізовано Закони України «Про

концесію» та «Про морські порти України». Зокрема, в Законі України «Про концесію» встановлено відсутність систематизованої сукупності спеціальних принципів реалізації інфраструктурних проектів у межах державно-приватного партнерства, а закріплені у ст.ст. 6, 11 та 23 цього Закону принципи лише фрагментарно відображають відповідні правовідносини. У зв'язку з цим, запропоновано доповнити Закон України «Про концесію» новою статтею 3-1 «Принципи реалізації проектів, що здійснюються на умовах концесії», зокрема такими принципами як: а) стратегічне планування та пріоритетність; б) технологічна модернізація та інноваційність; в) врахування територіальних особливостей та потреб місцевих громад; г) забезпечення інтероперабельності та сумісності інфраструктурних мереж; д) адаптивність та гнучкість договорів концесії (стор. 88).

Важливе теоретичне значення має проведена здобувачем систематизація суб'єктів публічного адміністрування у сфері реалізації інфраструктурних ДПП-проектів за функціональним критерієм на три основні групи, а саме: 1) Суб'єкти стратегічного рівня, до числа яких належать органи, що здійснюють формування та реалізацію державної політики у сфері державно-приватного партнерства (насамперед центральні органи виконавчої влади); 2) Суб'єкти операційного рівня, в числі яких інституції, що реалізують управлінські повноваження щодо державного майна або забезпечують організаційно-правовий супровід проектів (державні підприємства, установи, уповноважені агентства); 3) Суб'єкти наглядово-контрольного рівня, які репрезентують органи, що здійснюють контроль, моніторинг і регулювання окремих напрямів реалізації партнерських відносин (аудиторські служби, антимонопольні та регуляторні органи тощо) (стор. 159).

Слушними є авторські пропозиції щодо необхідність доповнення Закону України «Про державно-приватне партнерство» статтею 21^1 «Прокурорський нагляд у сфері державно-приватного партнерства», яка надасть органам прокуратури повноваження здійснювати системний нагляд за дотриманням законності на всіх етапах підготовки, укладення, виконання та припинення

договорів державно-приватного партнерства. Враховуючи невизначеність поняття «інтереси держави», закріпленого у статті 23 Закону України «Про прокуратуру» та його широке тлумачення в судовій практиці, прокурори мають обмежені можливості для ефективного захисту державних інтересів у сфері реалізації таких проектів, що зумовлено прогалинами правового регулювання. (стор. 161).

В дисертації висловлено і обґрунтовано також низку інших важливих наукових висновків, пропозицій та рекомендацій.

Визнаючи загалом високий теоретичний рівень роботи, її велике практичне значення, слід відзначити, що окремі положення дисертаційної роботи є дискусійними, потребують подальшого уточнення та конкретизації. Зокрема, автору доцільно звернути увагу на таке:

1. У підрозділі 1.1 «Сутність, поняття та ознаки державно-приватного партнерства як адміністративно-правової категорії» (стор. 30), за результатами аналізу теоретичних підходів до визначення державно-приватного партнерства, дисертантом справедливо звертається увага на нечіткість окремих категорій, таких як «суспільно значущі проекти» чи «приватні структури». Водночас у роботі недостатньо системно окреслено, яким чином саме така термінологічна невизначеність впливає на адміністративно-правовий механізм реалізації державно-приватного партнерства, зокрема у сфері реалізації інфраструктурних проектів.

2. У підрозділі 1.2 «Нормативно-правове регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів» (стор. 58-61), дисертантом запропоновано авторську модель класифікаційних критеріїв систематизації нормативно-правових актів, що регулюють реалізацію інфраструктурних проектів у межах державно-приватного партнерства. Водночас класифікація виглядає надмірно деталізованою, що ускладнює її практичне застосування. Деякі критерії, зокрема «за ступенем зв'язків між суб'єктами видання нормативно-правових актів та адресатами, яких вони стосуються», не мають чіткого теоретичного підґрунтя в науці

адміністративного права й можуть перетинатися з іншими, вже запропонованими групами.

3. У підрозділі 1.3. «Принципи адміністративно-правового регулювання державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів» (стор. 65-66), дисертант обґрунтовано виокремлює дві основні наукові позиції щодо нормативного характеру принципів. Водночас вважаємо за необхідне звернути увагу на надмірну категоричність у запереченні існування так званих «неправових» принципів (тобто тих, які не мають прямого нормативного закріплення), оскільки це звужує наукове розуміння природи принципів як загальнообов'язкових орієнтирів правозастосування, які можуть мати доктринальне або філософське походження. На нашу думку, повне ототожнення принципів адміністративно-правового регулювання лише з нормами права потребує додаткового обґрунтування з урахуванням ширшого спектра джерел публічного права.

4. У підрозділі 3.2. «Зарубіжний досвід правового регулювання державно-приватного партнерства та можливості його запровадження в національне законодавство» (стор. 193-194), автором справедливо підкреслено роль адміністративного права та державних інституцій у плануванні й контролі за реалізацією інфраструктурних проектів. Водночас, сформульовані висновки щодо можливого запровадження подібної моделі в Україні залишаються дещо загальними. Недостатньо конкретизовано, які саме інституційні та нормативні механізми можуть бути адаптовані до українських реалій, з урахуванням відмінностей у системах публічного управління, бюджетному процесі та рівні економічної централізації.

5. У підрозділі 2.1. «Система та адміністративно-правовий статус суб'єктів публічного адміністрування у сфері державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів» (стор. 93), здобувачем обґрунтовано важливість компетенції як системоутворювального елементу адміністративно-правового статусу. Однак при цьому інші ключові елементи (такі як правосуб'єктність, функціональне призначення, правові

гарантії тощо) залишаються поза достатньою увагою. Таке акцентування, хоча й виправдане логікою дослідження, але створює враження деякої однобічності в розкритті структури адміністративно-правового статусу. Видається доцільним, для досягнення повноти викладу, хоча б стисло охарактеризувати роль та значення інших елементів у загальній системі адміністративно-правового статусу.

Разом з тим, наведені зауваження мають переважно дискусійний характер і суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку виконаного дисертаційного дослідження. Положення та висновки, сформульовані в дисертації, мають значну теоретичну і практичну цінність, можуть використовуватись у процесі реалізації інфраструктурних проектів за участю приватного капіталу, в освітньому процесі закладів вищої юридичної освіти, а також у нормотворчій та правозастосовній діяльності органів публічної влади.

Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, досить повно відображено в статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, у тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Зміст дисертаційної роботи висвітлений достатньо повно, виклад запропонованих в роботі положень базується на ґрунтовному опрацюванні літературних джерел із проблематики дисертаційного дослідження. Автор сформулював свої висновки, які становлять внесок у розвиток науки вітчизняного адміністративного права.

Ознак порушення академічної доброчесності в дисертаційній роботі та опублікованих статтях не виявлено, при використанні наукових праць учених здобувачем ставились відповідні посилання.

Усе викладене вище дає підставу для висновку про те, що дисертаційне дослідження «Адміністративно-правові засади державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів» є завершеною науковою працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що в

сукупності вирішують конкретне наукове завдання щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення державно-приватного партнерства щодо реалізації інфраструктурних проектів. Дисертаційне дослідження повністю відповідає науковій спеціальності 12.00.07 та відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567, а його автор – Генсіровський Євген Олександрович — заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Завідувач кафедри
адміністративного права і процесу
Дніпровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор **Андрій СОБАКАРЬ**

Підпис засвідчую:
Проректор Дніпровського
державного університету внутрішніх справ
Заслужений діяч науки і техніки України,
доктор юридичних наук, професор **Олександр ЮНІН**